CC - 22R
C.G. - P.L. 86
ACCES DOCUMENTS

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
du Québec

Mémoire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 86 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives

RÉSUMÉ

Présenté à la Commission de la Culture

Août 2005

Le projet de loi n° 86 propose des changements importants aux deux volets de la Loi sur l'accès, une loi prépondérante.

Premièrement, en matière d'accès aux documents, l'introduction d'une approche proactive de diffusion automatique de l'information récolte d'emblée l'assentiment du Protecteur du citoyen puisque cela permettra une plus grande accessibilité aux documents produits et détenus par les services publics.

Deuxièmement, au chapitre de la protection des renseignements personnels, un virage important est proposé. Le Protecteur du citoyen émet des réserves quant aux garanties qui demeureront pour assurer la transparence, la prévisibilité et l'imputabilité dans ce domaine. À titre d'exemples, citons les articles 25, 28, 29, 31, 33 et 38 qui introduisent des changements majeurs. Selon ce que nous en savons, l'adoption de ces dispositions ferait en sorte de bouleverser les règles présidant jusque-là à la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels de telle façon que la règle principale, soit la nécessité du renseignement pour l'exercice des fonctions de l'organisme, pourrait devenir l'exception. Désormais, il pourrait ne plus être possible de savoir, même avec une relative précision, à quelles fins un renseignement est recueilli ou utilisé, par qui et dans quel but. Considérant cela, le Protecteur du citoyen se demande ce que l'on cherche à accomplir qui n'est pas déjà possible avec la loi actuelle? Quels sont les problèmes à résoudre et quelles garanties seront fournies pour préserver le respect de la vie privée, outre les mesures de sécurité projetées? La position du Protecteur du citoyen est à l'effet que l'utilisation des renseignements personnels aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis doit demeurer la règle et le projet de loi n° 86 devrait respecter cette logique.

Troisièmement, des dispositions touchant la Commission d'accès à l'information (CAI) appellent les commentaires suivants. La modification proposée de la structure de la CAI apparaît de nature à préserver toutes les apparences d'impartialité ainsi que l'expertise globale de la CAI, ce dont le Protecteur du citoyen se réjouit. L'adoption de règles de déontologie sur la conduite des commissaires constitue une bonne nouvelle mais cela ne vient pas pallier l'absence de recours pour les citoyens qui désirent contester leur travail ou leur attitude. Le Protecteur du citoyen estime donc que le projet de loi devrait aller plus loin et prévoir un mécanisme de contrôle pour combler cette lacune. La reconnaissance explicite du pouvoir de la CAI d'agir en médiation devrait s'accompagner de mesures pour assurer que le recours à cette option n'entraîne pas de délais indus en cas d'échec. Sur ce plan, le projet de loi n'apparaît pas suffisamment clair aux yeux du Protecteur du citoyen. Et finalement, l'idée de confier au ministre la responsabilité de la rédaction d'un rapport quinquennal indépendant sur l'application de la Loi sur l'accès pourrait permettre qu'un regard critique et indépendant soit porté sur l'ensemble de la situation. Cela dit, le Protecteur du citoyen recommande que ce rapport soit soumis à la

CAI pour que ses commentaires puissent y être ajoutés avant le dépôt à l'Assemblée nationale, sans quoi ce rapport ne pourrait être complet.

En conclusion, le Protecteur du citoyen salue certaines initiatives relatives à l'accès aux documents ou à la CAI tout en s'interrogeant sérieusement sur les modifications suggérées en matière de protection des renseignements personnels. Il apparaît d'autant plus important de maintenir certaines règles et garanties considérant le fait qu'en cette matière, seule la prévention se révèle efficace.

En conséquence, la Protectrice du citoyen recommande :

1. Que l'on s'assure que l'utilisation des renseignements personnels aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis demeure la règle et non l'exception, et que le projet de loi soit reformulé en ce sens.

2. Harmoniser l'article 24 de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information et l'article 55 de la Loi sur l'accès en retenant la finalité comme critère de restriction à l'accès à un renseignement à caractère public.

3. Que l'inventaire dont il est question à l'article 44 du projet de loi soit accessible sur le site Internet des organismes soumis à la Loi sur l'accès et qui disposent d'un tel site.

4. Que les commissaires de la CAI soient soumis, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, à l'autorité du Conseil de la justice administrative [L.R.Q., ch. J-3, art. 167], avec les modifications de concordance nécessaires pour respecter la compétence de l'Assemblée nationale.

5. Que le projet de loi fasse en sorte que le recours à la médiation ne retarde pas la mise au rôle d'une demande de révision.

6. Que le rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès soit soumis à la CAI et comporte ses commentaires, avant son dépôt à l'Assemblée nationale.

CC - 22M
C.G. - P.L. 86
ACCES DOCUMENTS

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Mémoire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 86 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives

Présenté à la
Commission de la Culture

CC - 22M
C.G. - P.L. 86
ACCES DOCUMENTS

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
du Québec

Mémoire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 86 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives

Présenté à la
Commission de la Culture

Québec
Août 2005

Table des matières

INTRODUCTION 1

1 L'ACCÈS AUX DOCUMENTS 2

2 LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS 2

2.1 Les règles relatives à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels 2

2.1.1 Article 29 du projet de loi 5

2.1.2 Article 31 du projet de loi 6

2.1.3 Article 33 du projet de loi 7

2.1.4 Article 38 du projet de loi 8

2.2 Les mesures de sécurité 9

2.3 L'article 55 : les renseignements à caractère public 9

2.4 La déclaration de fichiers 11

3 LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION 12

3.1 Modification de la structure de la CAI et ajout de deux commissaires 12

3.2 Les règles de déontologie 12

3.3 La médiation 13

3.4 Le rapport quinquennal 14

CONCLUSION 15

LISTE DES RECOMMANDATIONS 16

INTRODUCTION

Le projet de loi n° 86, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, propose des changements importants aux deux volets de cette loi prépondérante[1]. Après analyse, le Protecteur du citoyen souhaite par le présent mémoire soumettre ses commentaires et questions à l'attention du ministre et des membres de la commission parlementaire.

En matière d'accès aux documents, l'introduction d'une approche proactive de diffusion automatique de l'information récolte d'emblée l'assentiment du Protecteur du citoyen. Par contre, le virage proposé en matière de protection des renseignements personnels soulève certaines interrogations. Finalement, certaines dispositions touchant principalement la Commission d'accès à l'information (CAI) appellent quelques commentaires.

1. Afin d'alléger le texte, l'expression « Loi sur l'accès » sera utilisée tout au long de ce document pour désigner la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

1 L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

En cette matière, le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'ensemble des modifications proposées par le projet de loi. Celles-ci permettront une plus grande accessibilité aux documents détenus par les services publics. Citons notamment :

- la mise en œuvre d'une politique de diffusion de l'information, tel que recommandé par la CAI dans son Rapport quinquennal « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »;
- les mesures spéciales adaptées aux personnes ayant une déficience visuelle ou auditive;
- l'élargissement du champ d'application de la Loi sur l'accès par l'assujettissement des ordres professionnels et d'organismes municipaux;
- l'accessibilité aux décisions du Conseil exécutif;
- les obligations d'assistance du responsable de l'accès à l'égard des personnes qui veulent déposer une demande d'accès à un document.

2 LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Tel que mentionné en introduction, les modifications proposées au chapitre de la protection des renseignements personnels soulèvent certaines interrogations.

2.1 Les règles relatives à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels

Depuis que la Loi sur l'accès est en application, la protection des renseignements personnels repose sur les valeurs et les principes suivants :

1- la responsabilisation de chaque organisme public dans la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels; cela s'est concrétisé notamment par le cloisonnement des organismes en cette matière;

2- la transparence dans la collecte et la prévisibilité, pour le citoyen, de l'utilisation et de la communication des renseignements personnels le concernant;

3- la nécessité d'un lien formel rigoureux entre le fait de recueillir un renseignement et son utilisation; ainsi, le renseignement recueilli doit être nécessaire à une ou des fins précises, connues, prévues dans les lois.

Ces principes et valeurs guident la CAI dans ses avis et les organismes dans leur fonctionnement. Étant seul responsable de sa collecte de renseignements, chaque organisme en est imputable. Du côté du citoyen, malgré la complexité de l'administration publique, celui-ci peut s'attendre à ce que les renseignements fournis soient à jour, exacts et utilisés à des fins précises dont il peut être clairement informé s'il le désire.

Tout ce cadre réfère à l'idée qu'en matière de protection des renseignements personnels, seule la prévention est efficace. En effet, lorsqu'un renseignement est communiqué erronément, il s'avère impossible de revenir en arrière, aucune action ne pouvant contrer *a posteriori* les effets de la divulgation.

Le Protecteur du citoyen souscrit à tous ces principes et ces valeurs qui s'incarnent dans la Loi sur l'accès et qui, jusqu'à présent, sont apparus adéquats pour préserver les droits des citoyens ainsi que leur vie privée.

Aujourd'hui, nous pouvons lire dans les notes explicatives qui accompagnent le projet de loi :

> « Le projet assouplit également certaines règles relatives à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels tout en affirmant clairement, sous réserve de certaines exceptions, qu'un renseignement ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli. »

Les motifs invoqués pour procéder à ces changements réfèrent à un souci de simplifier la vie des citoyens. En assouplissant les modalités de collecte et d'utilisation des renseignements personnels, l'objectif avancé semble être de faciliter la gestion de ces renseignements, ce qui devrait se traduire par un allègement des obligations qui incombent aux citoyens. Par exemple, on pourrait invoquer que cela diminuera le nombre de fois où un citoyen doit fournir ou mettre à jour ses renseignements. Cela pourrait se répercuter sur les organismes qui seraient plus autonomes dans l'obtention des renseignements nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et ce, sans devoir solliciter constamment les citoyens.

Dans l'absolu, le Protecteur du citoyen ne peut qu'être en accord avec ces objectifs généraux et se réjouit chaque fois que des mesures sont adoptées pour faciliter et simplifier les relations entre

les citoyens et l'administration publique. Le Protecteur du citoyen peut également comprendre que certains ajustements soient utiles pour améliorer l'administration et moderniser ses façons de faire. Or, dans le cas du projet de loi no 86, les moyens privilégiés pour l'atteinte de ces objectifs suscitent plusieurs questions car faciliter la vie du citoyen et la gestion administrative ne doit pas se faire au détriment des valeurs et des principes qui ont contribué à instaurer des règles et des pratiques de transparence et d'imputabilité.

La lecture des articles 29 à 41 qui modifient l'ensemble des dispositions relatives à la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels amène plutôt à penser, comme on le verra plus loin, que l'approche qui est maintenant la règle deviendrait l'exception et ce, même si elle est réaffirmée en toutes lettres. Effectivement, si les modifications proposées sont adoptées intégralement, il pourrait ne plus être possible de savoir, même avec une relative précision, à quelles fins le renseignement recueilli par un organisme pourra être utilisé et à qui il sera communiqué. Le citoyen sera placé devant le fait accompli et n'en sera informé que s'il consulte le registre de chaque organisme.

Dans cette optique, le Protecteur du citoyen se demande ce que l'on cherche à accomplir qui n'est pas déjà possible avec la loi actuelle qui, elle, encadre la gestion des renseignements personnels? Cette dernière est pourtant suffisamment permissive. Nous citons pour exemples les articles 59 et 61 qui permettent la communication, sans le consentement de la personne concernée, dans de multiples circonstances. L'article 59 lui-même réfère à d'autres dispositions qui permettent la communication de renseignements personnels (66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1) pour assurer l'application des lois au Québec et même permettre de recueillir des renseignements déjà colligés auprès d'une personne ou d'un organisme privé.

Le Protecteur du citoyen se demande quels sont les problèmes à résoudre qui nécessitent de tels changements? Quelles garanties seront fournies pour assurer le respect de la vie privée, outre les mesures de sécurité évoquées? Au motif de simplifier la vie aux citoyens, le gouvernement ne vise-t-il pas plutôt à simplifier celle de l'appareil gouvernemental?

D'après son expérience, le Protecteur du citoyen peut témoigner du fait que les citoyens accordent une grande importance à la confidentialité des renseignements personnels qu'ils confient à l'administration publique.

Par ailleurs, au cours des dernières années, nous avons constaté que les organismes publics ont à cœur de gérer les renseignements personnels en fonction des fins pour lesquelles ils sont recueillis et des attentes des citoyens à cet égard. Nous avons également pu observer, à

l'occasion des multiples scénarios qui ont précédé l'actuel « Service québécois de changement d'adresse », que de nombreux organismes publics se sont responsabilisés à l'égard de leur relation avec leur clientèle avec qui ils ont le souci de communiquer avec transparence et précision. Le « Service québécois de changement d'adresse » est d'ailleurs un bel exemple de souci de faciliter la vie au citoyen tout en respectant l'autonomie et la responsabilité de chaque organisme dans le cadre de l'actuelle Loi sur l'accès. La preuve a donc été faite que cela est possible. Pourquoi alors introduire des changements aussi majeurs dans l'approche de la protection et de la gestion publique des renseignements personnels ?

Afin d'illustrer notre propos, certaines dispositions méritent que nous nous y attardions.

2.1.1 Article 29 du projet de loi

L'article 29 du projet de loi, qui est de droit nouveau, ajoute un alinéa à l'article 64 stipulant que :

> « Un organisme public peut toutefois recueillir un renseignement personnel si cela est nécessaire à l'exercice des attributions ou à la mise en œuvre d'un programme de l'organisme public relevant de la responsabilité d'un ministre dont lui-même relève ou de l'organisme public avec lequel il collabore pour la prestation de service. »

À titre d'exemple et selon la compréhension que nous en avons, dans les faits, cela pourrait permettre que la Société d'assurance automobile (SAAQ) recueille des renseignements personnels pour la Société des traversiers ou l'Agence métropolitaine de transport, simplement parce que ces trois organismes relèvent du ministre des Transports et non pas, parce que la SAAQ en a besoin pour exercer ses fonctions. Aussi, la Régie des alcools, des courses et des jeux, le Commissaire à la déontologie policière, le Comité de déontologie policière, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, le Coroner, les Écoles nationales de police ou des pompiers, relevant tous du ministre de la Sécurité publique, pourraient récolter et échanger des renseignements en collégialité malgré la diversité de leurs domaines d'intervention et de leurs missions respectives, ainsi que des finalités pour lesquelles ces renseignements pourraient être utilisés. Le Protecteur du citoyen s'interroge à savoir QUI décidera de procéder à de telles opérations. Qui interprétera cette disposition au sein d'un organisme public?

Cet ajout aux bases légales de la cueillette de renseignements personnels instaure donc comme critère le fait de relever du même ministre et le fait de collaborer pour la prestation de service, indépendamment de la nécessité du renseignement dans l'exercice des attributions de

l'organisme qui recueille les renseignements. Ce qui est énoncé comme règle au premier alinéa, à savoir le lien de nécessité à l'exercice des attributions, est battu en brèche par deux critères créant ainsi une autre règle qui n'a aucun rapport avec la première qui elle, établissait un lien logique incontournable.

Quand on considère le fait que le rattachement à un ministre n'est jamais immuable et peut changer au gré des remaniements ministériels, il apparaît utile de s'interroger sur la pertinence de ce critère.

2.1.2 Article 31 du projet de loi

L'article 31 du projet de loi ajoute l'article 65.1 à la Loi sur l'accès pour énoncer une règle implicite qui était le fondement de l'utilisation des renseignements personnels par des organismes publics :

> « Un renseignement personnel ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli. »

Cette règle, sans être affirmée en toutes lettres comme le fait ce nouvel article, se déduisait des articles 64, 65 (2°) ainsi que des dispositions 66 à 70 qui traitent de la communication de renseignements personnels à des fins déterminées ou déterminables.

On peut considérer l'énoncé de principe de l'article 65.1 comme une amélioration en termes de clarté de la règle applicable. Par contre, les quatre alinéas suivants permettent pour ainsi dire le contraire c'est-à-dire, l'utilisation pour des fins non prévues, avec ou sans le consentement de la personne concernée. L'usage du terme « cependant » confirme que le Législateur en est bien conscient.

Ainsi peut-on lire :

> « L'organisme public peut cependant utiliser un tel renseignement à une autre fin avec le consentement de la personne concernée ou, sans son consentement, dans les cas suivants :
>
> 1° lorsque son utilisation est à des fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli;
>
> 2° lorsque son utilisation est manifestement au bénéfice de la personne concernée;

> 3° lorsque son utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette utilisation soit ou non prévue expressément par la loi;
>
> 4° lorsque son utilisation est nécessaire à la prestation d'un service à lui rendre.
>
> L'organisme public qui utilise un renseignement dans le cas visé exclusivement au paragraphe 4° du deuxième alinéa en informe la Commission au préalable. »

Il appert difficile d'imaginer une situation qui n'est pas couverte par cette énumération. En outre, le libellé de ces alinéas permet une interprétation très large et apparaît tel un virage à 90° par rapport à ce qui a prévalu à ce jour. L'appréciation du « bénéfice » par exemple, peut varier selon la personne qui prend la décision et celle qui la subit. À la lumière de l'information portée à sa connaissance, le Protecteur du citoyen se questionne, d'une part, sur les intentions du Législateur et, d'autre part, sur les effets de l'application de ces exceptions qui contredisent pratiquement l'énoncé préalable de la règle.

2.1.3 Article 33 du projet de loi

La disposition actuelle (article 67 de la Loi sur l'accès) permet la communication, sans le consentement de la personne concernée, d'un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Il s'agit là d'une disposition au libellé très large et qui ne devait pas devenir une façon de contourner les objectifs de la Loi sur l'accès. Dans cette optique et afin de donner un sens aux termes de cette disposition, la CAI l'interprétait ainsi dans ses avis : on devait retrouver dans la loi en question une disposition permettant la communication de certains renseignements.

Au cours des années, cette interprétation a amené le Législateur à devoir préciser dans les lois les renseignements que tel ou tel organisme pouvait communiquer. Un tel exercice a exigé de la part des parlementaires qu'ils s'interrogent sur la nécessité d'autoriser ces communications de renseignements. Cela a suscité des débats autour de ces questions et a contribué à responsabiliser toute la chaîne décisionnelle.

Le projet de loi n° 86 altère tout ce processus démocratique axé sur la transparence et la responsabilité en ajoutant :

> « que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi ».

Chacun pourra interpréter à son gré, selon ses besoins du moment, cette disposition déjà très permissive et qui ne nécessitait pas d'avis de la CAI ni même d'entente écrite. Seule l'inscription au registre des communications demeure. On comprend toutefois, même si le registre assure une certaine transparence, que cette inscription se fera une fois que la communication sera effectuée. Dans le domaine de la protection des renseignements personnels, nous le répétons, c'est d'abord la prévention qui est efficace.

2.1.4 Article 38 du projet de loi

L'effet de cette modification à l'article 67 est amplifié par la modification apportée à l'article 68.1. Par cette dernière, il est proposé de supprimer l'obligation de procéder par entente écrite et avis de la CAI lorsqu'il y a communication d'un fichier de renseignements personnels aux fins de le comparer avec un fichier détenu par une personne ou un organisme. Cette obligation est remplacée par le seul devoir d'informer la CAI au préalable. On se rappellera quelques débats qui ont eu lieu à propos de la communication de fichiers de renseignements sur l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec, que ce soit à propos d'un projet de loi concernant la lutte à l'évasion fiscale par le travail au noir (P.L. 32, 1996) ou encore la détection des déclarations incompatibles des personnes qui reçoivent de l'aide financière aux études et d'autres formes de revenus pour permettre la compensation des dettes. Dans chacun de ces cas, le débat, auquel le Protecteur du citoyen a participé, a permis de réfléchir collectivement aux enjeux et aux objectifs poursuivis et de trouver des solutions qui respectaient les droits fondamentaux et rendaient les actions de l'Administration prévisibles et transparentes aux yeux de la population concernée.

L'information préalable à la CAI, comme le prévoit le projet de loi, ne peut pas remplacer l'entente écrite, rendue publique avant toute mise en œuvre qui est, de loin, une façon de faire qui démontre le sérieux et le souci de donner de la consistance et des assises aux droits contenus dans la Loi sur l'accès.

Les seules questions susceptibles de faire l'objet de débats sont prévues à l'article 68, lui aussi modifié pour faire place à de nombreuses nouvelles communications de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée. Ces communications continueront d'être encadrées par une entente écrite soumise pour avis à la CAI et, en cas d'avis défavorable, le gouvernement devra, avant de la mettre en vigueur, la publier dans la Gazette officielle et tout intéressé aura trente jours pour transmettre ses commentaires.

L'ensemble de ces considérations suscite donc des questions quant aux garanties qui demeureront pour assurer la transparence, la prévisibilité et l'imputabilité dans ce domaine. Aussi, considérant tout ce qui précède dans cette section, le Protecteur du citoyen formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

> **Que l'on s'assure que l'utilisation des renseignements personnels aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis demeure la règle et non l'exception, et que le projet de loi soit reformulé en ce sens.**

2.2 Les mesures de sécurité

Les mesures de sécurité constituent des éléments essentiels d'un système de gestion des renseignements personnels crédible et fiable. Que ce soit au regard de la collecte, de l'utilisation, de la communication ou de la conservation des renseignements, tout organisme détenant et manipulant des renseignements personnels doit maintenir des mesures de sécurité adéquates. Le Protecteur du citoyen accueille donc favorablement l'article 28 du projet de loi qui impose aux organismes publics des obligations à cet égard.

Toutefois, il importe de rappeler qu'assurer la confidentialité d'un renseignement ne se limite pas à mettre en place une infrastructure technologique de sécurité ou tout autre moyen de garde et de contrôle. Le caractère confidentiel d'un renseignement réfère d'abord et avant tout à l'utilisation qui en est faite, par qui, selon quelles modalités et dans quel objectif. Il existe une différence entre les mesures de sécurité et le nombre de personnes et d'organismes qui peuvent consulter et utiliser les renseignements personnels des citoyens.

2.3 L'article 55 : les renseignements à caractère public

L'article 25 du projet de loi introduit une modification substantielle à l'article 55 de la Loi sur l'accès en édictant clairement que les renseignements à caractère public ne sont pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels.

Le second alinéa, entièrement de droit nouveau, suscite un commentaire déjà émis par le Protecteur du citoyen : les renseignements à caractère public sont des exceptions et à ce titre, ils ne doivent être accessibles qu'à la fin pour laquelle ils ont été rendus publics. Ceci requiert évidemment que cette finalité soit déterminée et connue.

Lors de la consultation publique sur l'avant-projet de loi sur les nouvelles technologies de l'information en 2000, adopté sous le titre *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (L.R.Q. chapitre C 1.1), le Protecteur du citoyen insistait sur l'importance de retrouver dans la Loi sur l'accès, qui est prépondérante, la disposition équivalente à celle qui se trouve maintenant à l'article 24 de cette loi et qui se lit comme suit :

> « **24.** L'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels et qui, pour une finalité particulière, est rendu public doit être restreinte à cette finalité. Pour ce faire, la personne responsable de l'accès à ce document doit voir à ce que soient mis en place les moyens technologiques appropriés. Elle peut en outre, eu égard aux critères élaborés en vertu du paragraphe 2° de l'article 69, fixer des conditions pour l'utilisation de ces fonctions de recherche. »[2]

Cette disposition limite l'accès à un renseignement à caractère public en fonction de la finalité particulière justifiant ce caractère public. En outre, le libellé de l'article apparaît nettement plus conforme à la logique et à l'approche globale préconisées en matière de protection de la vie privée et des renseignements personnels.

À ce jour, aucune modification législative ni aucun règlement n'a été adopté à cet effet. Or, il apparaît important d'établir une cohérence dans le régime d'accès aux renseignements à caractère public, quel que soit leur support ou leur mode de diffusion.

Malheureusement, le libellé de l'article 25 du projet de loi, à savoir :

> « Cependant, un organisme public qui détient un fichier de tels renseignements peut en refuser l'accès ou n'en permettre que la consultation si le responsable a des motifs de croire que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales ou de sollicitation ou à des fins illégitimes. »

comporte bien des zones floues, en particulier quant à la notion de « fins illégitimes ».

---

2. 2001, c.32, a. 24.

RECOMMANDATION 2

Harmoniser l'article 24 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* et l'article 55 de la Loi sur l'accès en retenant la finalité comme critère de restriction à l'accès à un renseignement à caractère public.

2.4 La déclaration de fichiers

L'article 44 du projet de loi propose de supprimer l'obligation de produire la déclaration de fichiers de renseignements personnels à la CAI. Toutefois, l'obligation pour chaque organisme public d'établir et de maintenir à jour un inventaire de ses fichiers demeure.

Cette obligation de déclarer l'établissement d'un fichier de renseignements personnels à la CAI lui permettait d'exercer son pouvoir de surveillance. Le Protecteur du citoyen estime qu'il est dans l'intérêt général que la CAI puisse continuer d'exercer une surveillance sur la création, le contenu et l'évolution des fichiers de renseignements personnels dans l'administration publique. Afin de rendre l'exercice de cette fonction plus facile et, du même coup, permettre aux personnes concernées par ces fichiers d'en connaître l'existence, nous formulons, dans l'esprit de la diffusion automatique de l'information, la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 3

Que l'inventaire dont il est question à l'article 44 du projet de loi soit accessible sur le site Internet des organismes soumis à la Loi sur l'accès et qui disposent d'un tel site.

3 LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

3.1 Modification de la structure de la CAI et ajout de deux commissaires

Le Protecteur du citoyen accueille favorablement les modifications apportées par les articles 58 et suivants du projet de loi.

Même si, à la connaissance du Protecteur du citoyen, aucun cas de conflit d'intérêts à la CAI n'a été soulevé à ce jour en lien avec l'organisation interne de cet organisme, au cours des dernières années, plusieurs intervenants ont souligné le fait que les commissaires peuvent à la fois donner un avis sur un projet de loi et, par la suite, sanctionner son application. Selon ces intervenants, cette situation pourrait potentiellement être source de problèmes. Il est heureux de constater que le Législateur a opté pour une solution qui préserve toutes les apparences d'impartialité de même que l'expertise globale de la CAI. La reconnaissance explicite de la fonction d'assurer le respect et la promotion tant de l'accès aux documents que de la protection des renseignements personnels est également une amélioration appréciable.

L'ajout de deux commissaires ainsi que l'imposition d'un délai pour prendre une décision constituent aussi des améliorations qui, nous l'espérons, contribueront à réduire les délais de traitement des dossiers tant en révision qu'en enquête. Le Protecteur du citoyen ne peut que réitérer son souhait que la CAI soit pourvue des ressources et des effectifs suffisants pour assumer pleinement son mandat.

3.2 Les règles de déontologie

Le Protecteur du citoyen est en accord avec la proposition voulant que la CAI adopte des règles de déontologie devant guider la conduite des commissaires. Il souhaite toutefois que le Législateur aille plus loin et soumette l'ensemble des commissaires à l'autorité du Conseil de la justice administrative ou d'un mécanisme de contrôle équivalent.

Actuellement, les citoyens ne disposent d'aucun recours lorsqu'ils souhaitent contester par exemple le travail ou l'attitude d'un commissaire de la CAI. Bon an mal an, le Protecteur du citoyen reçoit un certain nombre de demandes d'intervention à ce sujet mais doit les décliner puisque les fonctions juridictionnelles de la CAI échappent à son droit de regard. Par ailleurs, il

appert difficile d'expliquer pourquoi les commissaires sont soustraits à l'autorité du Conseil alors que tous les autres adjudicateurs exerçant des fonctions similaires y sont soumis. Du point de vue du Protecteur du citoyen, cette absence de recours est une lacune et le projet de loi n° 86 fournit l'occasion de la combler.

RECOMMANDATION 4

> **Que les commissaires de la CAI soient soumis, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, à l'autorité du Conseil de la justice administrative [L.R.Q., ch. J-3, art. 167], avec les modifications de concordance nécessaires pour respecter la compétence de l'Assemblée nationale.**

3.3 La médiation

Le Protecteur du citoyen se réjouit de la disposition proposée à l'article 81 du projet de loi qui reconnaît explicitement le pouvoir de la CAI d'agir en médiation. Depuis plusieurs années, la CAI rend compte de son action dans ce domaine et l'on constate que le nombre de dossiers réglés en médiation est impressionnant, soit environ 70 %. Ce pourcentage est constant depuis 2001.

Il est donc non seulement important de reconnaître formellement le rôle de la médiation mais aussi de la favoriser. Nous insistons sur ce point car le libellé de l'article 140, tel que formulé à l'article 83 du projet de loi, peut porter à confusion et même avoir pour résultat de pénaliser les parties qui ont accepté d'aller en médiation, sans succès, et qui veulent que la CAI se prononce en révision.

Selon l'information recueillie auprès de la CAI, toutes les demandes de révision sont inscrites au rôle dès leur réception et le demeurent même si les parties choisissent de tenter la médiation. Ainsi, en cas d'échec de la médiation, les parties ne sont pas pénalisées puisqu'elles ont conservé leur rang sur le rôle. Si l'on veut encourager la médiation, ainsi que nous croyons qu'il faut le faire, il faut s'assurer que l'inscription au rôle est effectivement maintenue sans préjudice pour les parties au plan des délais.

RECOMMANDATION 5

Que le projet de loi fasse en sorte que le recours à la médiation ne retarde pas la mise au rôle d'une demande de révision.

3.4 Le rapport quinquennal

En vertu de l'article 95 du projet de loi, ce n'est plus la CAI mais bien le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès qui aura la responsabilité de produire le rapport quinquennal sur la mise en œuvre de cette loi ainsi que de la section V.1 du chapitre IV du Code des professions. Cet article énonce qu'il devra s'agir d'un rapport indépendant.

Sans critiquer aucunement les précédents rapports produits par la CAI, il pourrait être avantageux qu'une personne indépendante porte un regard critique sur l'ensemble de la situation. Néanmoins, il nous apparaît que ce rapport ne sera pas complet si, avant son dépôt à l'Assemblée nationale, il n'est pas soumis à la CAI afin qu'elle puisse y ajouter ses commentaires. Il apparaît nécessaire que l'organisme chargé d'appliquer la loi génère une réflexion qui fasse, elle aussi, l'objet de l'examen de la Commission parlementaire chargée d'examiner le rapport quinquennal. On pourrait prétendre que la CAI, de toute façon, pourra toujours présenter son propre rapport mais celui-ci n'aurait pas le même statut que le rapport quinquennal de l'article 179 et ne ferait pas l'objet de recommandations de la part de la Commission des institutions. Ce mode de fonctionnement est d'ailleurs déjà en vigueur chez le Vérificateur général qui permet aux ministères et organismes d'intégrer leurs commentaires dans le rapport déposé à l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 6

Que le rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès soit soumis à la CAI et comporte ses commentaires, avant son dépôt à l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

La Loi sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels est un outil qui facilite l'exercice du droit à l'information des citoyens.

Elle lui donne aussi des garanties importantes en matière de protection de la vie privée dans ses relations avec les organismes publics.

Le projet de loi n° 86 apporte des améliorations substantielles sur le plan de l'accès à l'information mais le virage en matière de protection des renseignements personnels comporte des dispositions dont la nécessité n'est pas clairement démontrée.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que l'on s'assure que l'utilisation des renseignements personnels aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis demeure la règle et non l'exception, et que le projet de loi soit reformulé en ce sens.

2. Harmoniser l'article 24 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* et l'article 55 de la Loi sur l'accès en retenant la finalité comme critère de restriction à l'accès à un renseignement à caractère public.

3. Que l'inventaire dont il est question à l'article 44 du projet de loi soit accessible sur le site Internet des organismes soumis à la Loi sur l'accès et qui disposent d'un tel site.

4. Que les commissaires de la CAI soient soumis, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, à l'autorité du Conseil de la justice administrative [L.R.Q., ch. J-3, art. 167], avec les modifications de concordance nécessaires pour respecter la compétence de l'Assemblée nationale.

5. Que le projet de loi fasse en sorte que le recours à la médiation ne retarde pas la mise au rôle d'une demande de révision.

6. Que le rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès soit soumis à la CAI et comporte ses commentaires, avant son dépôt à l'Assemblée nationale.